

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1996

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 december 1995

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 5 september 1995 overleg gevoerd met staatssecretaris Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken en staatssecretaris Vermeend van Financiën over de **juni-circulaire Gemeentefonds** (Biza-95-390) en de **interimmaatregel 1996** (Biza-95-125/Fin-95-95).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) was nogal verbaasd over de aard en de verstrekkendheid van de in de juni-circulaire aangekondigde beleidswijzigingen, waarin nogal vooruit wordt gelopen op de op stapel staande wijziging van de Financiële-verhoudingswet (FVW), waarvan nog helemaal niet bekend is hoe die uitpakt.

Een van de wijzigingen betreft het art. 12-beleid. De uit 1994 daterende zogenaamde toelatingseis van f 400/woonruimte wordt opgehoogd tot f 600, ook voor gemeenten die zich al in het art. 12-traject bevinden. Daar bovenop wordt gehanteerd de landelijke stijging van de OZB-opbrengst als trendmatige verhoging in plaats van de inflatiecorrectie. Die landelijke stijging wordt door twee factoren bepaald waarop gemeenten geen enkele invloed hebben: enerzijds de autonome groei van de economische waarde en anderzijds hebben de te verwachten nadelige effecten van de voorgenomen herziening van de uitkering van het Gemeentefonds er voor veel gemeenten toe geleid dat zij hun inkomsten via een verhoging van de OZB al hebben verhoogd. Deze cumulatieve lastenverzwaring achtte de CDA-fractie niet reëel. Bovendien vroeg zij zich af, waarom in dit verband niet wordt gekeken naar de belastingcapaciteit en ook niet naar de sociale structuur.

Bovendien wordt er nog een nieuw element ingevoerd, nl. een eventuele overdekking boven de OZB-norm op het moment dat de art. 12-status wordt aangevraagd. In art. 12 FVW staat nu dat er sprake moet zijn van een redelijk peil van de eigen inkomsten. Gemeenten zullen er alles aan doen, dus ook verhoging van de eigen inkomsten, om uit de art. 12-sfeer te blijven, maar is die niet meer te ontlopen, dan mag er toch niet met twee maten worden gemeten? Hilversum had bijvoorbeeld op het

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeeke (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Bortel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+) en Van Oven (PvdA).

moment van de eerste aanvraag in 1994 een niveau van f 533, terwijl de norm f 400 was, dus een overdekking van f 133. De eis dat de overdekking gehandhaafd moet blijven, betekent een tarief in 1996 van f 733! Een tweede beleidswijziging betreft de vanaf 1996 te hanteren afschrijvingstermijnen. Het gaat hierbij om oude tekorten in de stadsvernieuwing, grondbedrijven en bodemsanering. Er moet worden afgeschreven conform resterend economisch nut in plaats van zoals nu afschrijving in maximaal tien jaar. Zo wordt ook enige ruimte gecreëerd voor een bestuurlijk oordeel over de mate van verwijtbaarheid van het ontstaan van die tekorten en met name over de te hanteren afschrijvingstermijnen ervan. Dat leidt er al met al toe dat veel langere afschrijvingstermijnen moeten worden gehanteerd en dat m.a.w. de rekening uit het verleden naar de toekomst wordt verschoven. De CDA-fractie achtte het onjuist dat wordt afgeweken van de tot op heden gangbare bedrijfseconomische praktijk, maar ook dat zo wordt bemoeilijkt dat art. 12-gemeenten weer zo snel mogelijk op eigen benen kunnen staan. Waarom hierover niet het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (RGF) ingewonnen? Het gaat echt niet, zoals in de circulaire wordt gesteld, alleen maar om een verduidelijking; het is een echte beleidswijziging. De CDA-fractie had er ook moeite mee dat het rapport van VB Accountants over de vigerende wet- en regelgeving inzake activering van financiële activa en de voorgescreven afschrijvingstermijnen in de discussie noch in de afweging is betrokken. De politieke en financiële consequenties hiervan voor de art. 12-gemeenten zijn absoluut niet bekend. Ook is het niet juist dat een dergelijke beleidswijziging wordt doorgevoerd op een moment waarop de discussie over de nieuwe FVW, incl. art. 12, in de Kamer nog moet beginnen. Mevrouw Van der Hoeven pleitte daarom voor het alsnog advies vragen aan de RGF en uitstel van implementatie van dit nieuwe beleidsvoornemen waarmee overigens ook de Tweede Kamer zich nog niet akkoord heeft verklaard.

Bij de interimmaatregelen 1994 en 1995 ging het alleen maar om de factor sociale structuur in de vorm van het aantal lage inkomenstrekken in een gemeente. In het nieuwe verdeelsysteem, wat er nog niet is en waarover nog geen enkele politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden, komen er twee elementen bij, nl. de centrumfunctie en de OZB-capaciteit. Nu heeft de interimmaatregel voor 1996 weliswaar een correctiefactor die een en ander beperkt tot evidente voor- en nadeelgemeenten (gemeenten die in het nieuwe stelsel er meer dan 10% op vooruit of achteruit zouden gaan) maar dat kan toch oplopen tot zo'n 1% van de algemene uitkering. Zijn de financiële gevolgen van de correctie op de interimmaatregel bekend? Waarom wordt er zo geheimzinnig over gedaan? Waarom geen betere communicatie hierover met de Kamer? De enige communicatie is toch geweest het heel formele briefje van 24 augustus jl. waarin wordt gesteld dat er beleidsinhoudelijk geen wijzigingen zullen worden aangebracht in het beleid, dat overigens reeds gewijzigd was? Aangezien het hier niet gaat om een wijziging in interpretatie maar in beleid, was de CDA-fractie van oordeel dat hierover best wat meer had mogen worden overlegd.

Op het punt van de verfijning gemeentelijke herindeling was de circulaire naar de mening van mevrouw Van der Hoeven enigszins achterhaald door de beleidsnotitie die de RGF is voorgelegd, in ieder geval als het overgangsregime wordt verruimd en ook de provincie Drenthe er binnen valt. Toch is er vooral in Zeeland de nodige onrust over ontstaan, omdat de procedure van verschillende voorgenomen herindelingen nog niet zo ver gevorderd is en nu ineens de frictiekosten niet meer betaald worden. Neemt zo over het algemeen de bereidheid tot gemeentelijke herindelingen niet af?

Over de overheveling van het fonds Sociale vernieuwing zal de Kamer nog spreken aan de hand van de dan voorliggende voorstellen. Daarbij zullen de herverdeeleffecten vooral in samenhang met de uiteindelijke

financiering van de ABW en het nieuwe verdeelmodel worden gezien. Datzelfde geldt voor de verdeling van de gelden voor kinderopvang.

De CDA-fractie had er voorts grote moeite mee dat de Kamer geen zicht heeft op de cumulatie van herverdeeleeffecten tengevolge van bijvoorbeeld de herziening van de interimmaatregel, de overheveling van de gelden voor sociale vernieuwing en kinderopvang en de herziening van de FVW. Zij kreeg dan ook graag een overzicht van alle effecten tengevolge van deze beleidswijzigingen. Bovendien vroeg zij geen afzonderlijke invoeringsdata, maar een gelijke invoeringsdatum voor alle wijzigingen, maar dan wel als ze door de Kamer zijn geaccordeerd en in onderlinge samenhang zijn gezien.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) sloot zich in grote lijnen bij het voorgaande betoog aan.

Dat het art. 12-beleid wordt aangescherpt, is op zich een goede zaak en is gebaseerd op de afspraken die in het regeerakkoord zijn neergelegd. Echter, aanscherpen kan op verschillende manieren worden opgevat. Een aanscherping van een OZB-norm voor art. 12-gemeenten van f 400 naar f 600 ontmoette bij haar geen bezwaren, maar de daarenboven gevolgde rekenmethodiek die ertoe kan leiden dat de norm zoals in Hilversum naar f 733 stijgt, ging haar toch wel te ver.

Eveneens is afgesproken om de kosten van kinderopvang over te hevelen naar het Gemeentefonds. Zij kon er begrip voor opbrengen dat dit nu een jaar is uitgesteld, maar de manier waarop de financiering van de kinderopvang in het Gemeentefonds wordt verwerkt, ontmoette bij haar wel enige bezwaren. De conclusie van het op 14 juni 1994 daarover gevoerde overleg was toch dat de commissie zich nog wilde beraden op de ontstane situatie alvorens met een bepaald verdeelmodel in te stemmen. Voor een goed oordeel miste zij bijvoorbeeld het standpunt van de regering over een brief van de RGF d.d. 14 augustus jl.

In de juni-circulaire wordt aangekondigd dat de extra gelden voor gemeentelijke herindeling zullen vervallen en wordt niets gesteld over middelen die daarvoor eventueel in de plaats zullen komen. Mevrouw Noorman achtte het wel raadzaam om er iets anders voor in de plaats te stellen, want het leek haar onmogelijk dat gemeenten een herindeling uit eigen middelen kunnen financieren, hoewel een herindeling op de langere termijn gezien uiteraard wel een budgettair neutrale operatie zal moeten zijn.

De circulaire schrijft art. 12-gemeenten voor de zogenaamde oude tekorten een afschrijvingstermijn voor die afwijkt van de nog verleden jaar geldende voorschriften. Over die gewijzigde systematiek is veel te zeggen, maar dat zou het beste kunnen op basis van een advies van de RGF. Is de regering bereid dat advies te vragen?

De heer **Remkes** (VVD) kon zich in grote lijnen bij de vorige bijdragen aansluiten en herinnerde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan haar toezegging van november 1994, nl. dat in de juni-circulaire niet vooruit zou worden gelopen op de herziening van de FVW. Nu dat wel wordt gedaan, tekende hij daartegen principiële bezwaren aan. Uit de tekst van de circulaire begreep hij dat de uitwerking van een en ander zal plaatsvinden in de zogenaamde september-circulaire. Ook dat vond hij wat lastig, omdat de gemeenten toch ook hun begrotingen moeten opstellen. Aangezien een en ander nog bij de Raad van State ligt, vroeg hij de regering wanneer de Kamer concreet over deze beleidsvoornemens kan spreken.

Wat het art. 12-beleid betreft, had ook hij behoefte aan een advies van de RGF en aan een overzicht van de cumulatieve effecten van de beleidsvoornemens. Aanscherping of niet stond voor hem niet zozeer ter discussie, maar wel de manier en het moment waarop.

Uit de beantwoording van CDA-vragen ter zake en het advies van de RGF had bij begrepen dat de staatssecretaris bereid is de verfijningsregeling voor herindelingen te voorzien van een ruime overgangsregeling. Kan zij daarover nog iets zeggen? Dat gemeentelijke herindelingen op zichzelf rendabele operaties moeten zijn, onderschreef hij volledig.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) had wat minder moeite met verlenging van de interimmaatregel en de correctie daarop. Het is een vrij geringe correctie om beter aan te sluiten op de te verwachten uitkomsten van de discussie over de herverdeling Gemeentefonds. Nu het erop lijkt dat de herijking nog een jaar op zich zal laten wachten (wellicht kunnen de bewindslieden daarover nog het een en ander zeggen) is er wel enige aanleiding om geleidelijk over te gaan op de te verwachten nieuwe verdeling.

De juni-circulaire riep bij haar meer vragen op. Er is sprake van een beleidswijziging als het gaat om de afschrijvingstermijnen van zogenaamde oude tekorten en ook zij moest daar de nodige kanttekeningen bij plaatsen en zich aansluiten bij het verzoek om een advies ter zake van de RGF. In de eerste plaats leidt de langere afschrijvingstermijn ertoe dat gemeenten langer met de tekorten worden geconfronteerd, waarschijnlijk ook langer in een art. 12-situatie zullen blijven en bovendien vanwege afschaffing van de art. 12-steun ter zake die oude tekorten zelf moeten betalen.

Zij ging akkoord met verhoging van de OZB-norm tot f 600, maar had wel bedenkingen tegen de voorgestelde rekensystematiek en ook zij verwees daarbij naar Hilversum. Eveneens was zij het er mee eens dat gemeentelijke herindelingen uiteindelijk budgettair neutrale operaties behoren te zijn, maar zij vroeg zich toch ook af of wat betreft de herindelings- en begeleidingskosten een geleidelijker overgang niet verstandiger zou zijn. De voorstellen inzake kinderopvang riepen bij haar de nodige vragen op en het leek haar verstandiger om de discussies over de criteria die thans met en binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden gevoerd af te wachten. Ten slotte sloot zij zich aan bij het verzoek om een overzicht van de cumulatieve effecten.

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris van Financiën** was enigszins verrast over de procedure. Op 6 maart jl. heeft de Kamer een brief gekregen waarin melding wordt gemaakt van een advies van de RGF over de interimmaatregel, waarin wordt aangeboden daarover overleg te voeren en waarbij het concept van de interimmaatregel was gevoegd. Vervolgens heeft deze commissie dat schrijven op 23 maart jl. in een procedurevergadering voor kennisgeving aangenomen.

Hij gaf vervolgens toe dat enigszins vooruit is gelopen op de wijziging van de FVW, maar het hoofdargument voor de interimmaatregel is toch meer het voorkomen van een jojo-effect. Dat wordt geprobeerd met de zeer beperkte correctie van zo'n 1,5%. Als de Kamer hiermee instemt, legt zij zich zeker niet vast wat betreft de uitwerking en vormgeving van de wijzigingen van de FVW. Hij kon zich echter voorstellen dat de commissie meer inzicht wil in de effecten ervan en verklaarde zich daarom ook bereid een overzicht op te stellen van zowel de positieve als negatieve effecten voor verschillende gemeenten. Als de commissie dat inzicht heeft, kan nog voor de september-circulaire ook veel vruchtbaarder over de onderhavige voorstellen worden gesproken. Ook had hij er geen bezwaar tegen om het advies van de Raad van State te overleggen.

De **staatssecretaris van Binnenlandse Zaken** was de mening toegedaan dat een interimmaatregel altijd vooruit loopt op een nieuwe situatie. In het door de heer Remkes gememoreerde debat van november

1994 is wel gesteld dat de maatregel niet zo veel mocht afwijken van de vorige dat het de Kamer materieel gezien niet meer mogelijk zou zijn om een eigen oordeel te geven over datgene wat uiteindelijk als uitwerking in de nieuwe FVW zal worden opgenomen. Volgens de regering past deze interimmaatregel heel wel binnen die toezegging, maar een ieder kan daar natuurlijk anders over denken.

In 1994 is geconstateerd dat de OZB-norm voor een art. 12-gemeente als onderdeel van de toegang tot het art. 12-traject enigszins achterbleef bij het landelijk gemiddelde van het OZB-tarief. Ook wees de bewindsvrouw op het door haar voorganger gevraagde advies aan de RGF inzake de eigen bijdrage van art. 12-gemeenten aan de eigen inkomsten. De RGF achtte het redelijk om een verhoging toe te passen van het OZB-tarief voor art. 12-gemeenten van f 100 tot f 150 per woonruimte. Er zijn toen geen protesten gehoord, ook niet vanuit de Kamer. Het voorstel van de regering komt erop neer om het tarief in twee jaarlijkse tranches (1995 en 1996) te verhogen, waardoor de norm in 1996 op f 600 komt, inclusief de trendmatige verhoging. Inderdaad zijn er dan nog gemeenten zoals Hilversum, maar die vragen een specifieke nadere beoordeling waaraan thans ook wordt gewerkt.

Volgens de comptabiliteitsvoorschriften dient er sprake te zijn van zo kort mogelijke afschrijvingstermijnen met een maximum van tien jaar voor immateriële activa, activa waar voor een gemeente geen enkel nut tegenover staat. Eerder zijn al die zogenaamde oude tekorten als immateriële activa gedefinieerd. Soms is dat juist, maar soms zijn oude tekorten andersoortige activa (bijvoorbeeld oude investeringen aan gebouwen of wegen, waardoor het nut ervan met jaren is verlengd) en is het niet altijd redelijk om dezelfde afschrijvingstermijn te hanteren. Daarom worden de oude tekorten nu ook opnieuw gedefinieerd. Daar waar sprake is van echte immateriële activa blijft de termijn, ook in de art. 12-situatie, tien jaar. In andere gevallen wordt nader bezien welke termijnen het meest geëigend zijn. Op eigen initiatief zal de RGF ter zake binnenkort met een advies komen en dat zal uiteraard worden betrokken bij het nader bezien van deze kwestie. De bewindsvrouw wees erop dat het art. 12-beleid erop gericht is om individuele situaties te bezien tegen het licht van algemene regels, waarbij eigen gemeentelijk beleid uiteraard kan worden betrokken. Dat is heel wat anders dan allerlei willekeurige beoordelingen over verwijtbaarheid.

Wat betreft de verfijningsregeling in het kader van de gemeentelijke herindeling had zij in de beantwoording van recent door de CDA-fractie gestelde vragen al de bereidheid uitgesproken om een iets ruimer overgangsregime te overwegen. De RGF heeft de wenselijkheid daarvan inmiddels in een advies neergelegd en het is dan ook reëel om in de september-circulaire een verruiming van de overgangsmaatregel conform het advies van de RGF op te nemen.

Volgens de systematiek van de FVW 1984 kon samenvoeging van gemeenten aanzienlijke financiële consequenties hebben door het gewicht van de omvang van de gemeenten in die systematiek. Als de nieuwe FVW in werking treedt, is dat aspect nagenoeg te verwaarlozen, omdat de kostenbenadering bij samenvoeging gemiddeld genomen een budgettair neutrale uitwerking moet hebben. Dat is een belangrijk argument om de huidige verfijningsregeling af te schaffen. Blijft over een ander aspect van die regeling, nl. tijdelijke frictiekosten en wachtgeldproblematiek. Het is de principiële vraag of dergelijke kosten rendabele investeringen behoren te zijn, waarmee vervolgens geen verfijning meer aan de orde is, of dat specifiek voor die kosten nog een verfijningsregeling als tegemoetkoming aan gemeenten overeind moet worden gehouden. Ook daarover is advies gevraagd aan de RGF en in het licht van de nieuwe FVW zal het kabinet daarover met een voorstel komen.

Het leek de bewindsvrouw geen goede suggestie om de sociale vernieuwing en de kinderopvang gelijktijdig in het Gemeentefonds in te

voegen, want dan zou invoeging pas kunnen plaatsvinden nadat alle regelingen klaar zijn. Wel verklaarde zij zich bereid de eventuele cumulatie van maatregelen inzichtelijk te maken als de gevolgen van de nieuwe financiële verhoudingen zullen worden aangegeven.

Wat de kinderopvang betreft is voor 1996 inmiddels de afspraak gemaakt dat op grond van het integratie-artikel de historische verdeling zal worden gehandhaafd, hetgeen wil zeggen dat voor 1996 geen herverdeeffecten zullen optreden. Voor 1997 zal nog naar een nadere oplossing worden gezocht. Tot nu toe heeft variant 2 de voorkeur, hetgeen aansluit bij de wens die de Kamer heeft geuit in het overleg met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ten slotte wees de bewindsvrouwe erop dat ten tijde van de vorige interimmaatregel ervan werd uitgegaan dat de nieuwe FVW in 1996 zou kunnen worden ingevoerd, maar dat dit inmiddels 1997 is geworden. Na ontvangst van de adviezen van de Raad van State zullen de voorstellen in ieder geval zo snel mogelijk aan de Kamer worden voorgelegd.

Nadere gedachtenwisseling

Mevrouw **Van der Hoeven** (CDA) gaf toe dat de commissie de brief van maart en de daarbij behorende stukken voor kennisgeving heeft aangenomen, maar wees er vervolgens op dat voor dit soort voorstellen niet voor niets een voorhangprocedure geldt. Bovendien moest toen nog advies aan o.a. de Raad van State worden gevraagd.

De nieuwe verdeelcriteria slaan ook op de kinderopvang en het fonds Sociale vernieuwing. Het is niet uitgesloten dat die criteria een uitwerking hebben die niet helemaal overeenkomt met hetgeen met deze twee fondsen is beoogd en dat zal dan een voorziening vragen in de nieuwe FVW. Vandaar haar voorkeur voor gelijktijdigheid van overheveling van beide regelingen.

Er zijn nu al gemeenten die dichtbij de nieuwe OZB-norm van f 600 zitten. Zij achtte het dan niet reëel om in die gevallen te eisen dat de huidige overdekking gehandhaafd moet blijven, waardoor sommige gemeenten ruim boven die norm zullen uitkomen.

Mevrouw **Noorman** (PvdA) sloot zich aan bij het pleidooi van mevrouw Van der Hoeven en voegde eraan toe haar bezwaar dat de voorwaarden waaraan in geval van overdekking moet worden voldaan haars inziens niet voldoende zijn gespecificeerd en ook niet voldoende controleerbaar zijn.

Mevrouw **Scheltema** (D66) zag met belangstelling uit naar de september-circulaire vooral als het gaat om een duidelijke uitleg van het begrip «immateriële activa» in het kader van de zogenaamde oude tekorten. Kan bij benadering worden aangegeven of dat grote verschillen zal opleveren?

De **staatssecretaris van Binnenlandse Zaken** had begrip voor de wens om de wijziging van de FVW en de decentralisatiewetten in het kader van de sociale vernieuwing en de kinderopvang zo mogelijk gelijktijdig in werking te laten treden, maar zou het een slechte zaak vinden als alles op alles moet wachten. Er zijn inmiddels ook al enkele afspraken met gemeenten gemaakt over invoering van de nieuwe FVW en zij zou zich daar graag aan willen houden.

Zij herhaalde haar opmerking dat de situatie in o.a. Hilversum wordt bezien en dat daarbij vanzelfsprekend rekening zal worden gehouden met de opvattingen ter zake die haar in dit overleg zijn geworden. Als er al sprake is van een overdekking dan kan die haars inziens alleen maar worden gehandhaafd als daar een bijzonder voorzieningenniveau tegenover staat. Uitgangspunt is en blijft de f 600, die de latere jaren zal

worden geïndexeerd. Als de rapportages van de inspectie ter zake gereed zijn, zullen ze aan de commissie worden voorgelegd en kan worden bezien of een en ander is uitgewerkt conform de bedoelingen van de Kamer.

De voorzitter van de vaste commissie,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie,
Hommes